

PM Rotel I (Dnr KS 2021/940)

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61)

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid den 27 september 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade i april 2020 att tillkalla en särskild utredare med det huvudsakliga uppdraget att se över reglerna om utvisning på grund av brott. Syftet har varit att åstadkomma en skärpt reglering som ger förutsättningar att i fler fall än i dag utvisa utlännningar på denna grund.

Utredningens uppdrag omfattar tre huvudsakliga delar. Den första delen har bestått i att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott. Den andra delen har bestått i att stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer. Den tredje och sista delen av uppdraget har varit att se över reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott.

Justitiedepartementet har skickat remissen för yttrande till Stockholms stad.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret är positivt till en översyn då dagens regelverk komplicerar verkställighet och därmed påverkar stadens arbete med etablering samt socialt skyddsnät som i förlängningen påverkar arbetet med kommunfullmäktiges mål om att Stockholm är en trygg, säker och välskött stad att bo och vistas i.

Mina synpunkter

Att regeringen ser över lagstiftningen rörande utvisning i samband med brott är välkommet. Utredningen presenterar en nyanserad bild mellan brottets allvar och konsekvenserna för den enskilda och berör även vikten av att internationell rätt respekteras, vilket är en viktig grundläggande utgångspunkt. Det är rimligt att utvisning sker på grund av brott men, att det står i proportion till brottet som begåtts är centralt.

Precis som stadsledningskontoret påpekar är verkställigheten i utvisningsbeslut en central punkt som påverkar kommuner i stor utsträckning. Det handlar exempelvis

om det lagstadgade ansvar kommuner har för de människor som befinner sig i kommunen.

Utredningen föreslår att kommuner får möjlighet genom socialnämnder att utfärda tillfälliga uppehållstillstånd för människor som fallit offer för människohandel eller människoexploatering. Dessa tillfälliga uppehållstillstånd på 30 dagar ska ge möjlighet till återhämtning och betänketid för samarbete med brottsutredande myndigheter. I juni 2021 antog kommunfullmäktige ett program mot våld där människohandel berörs. Stadens arbete för att motverka detta är högt prioriterat och förslagen är därmed välkomna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadenspromemoria.

Stockholm den 8 september 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Peter Wallmark (SD) enligt följande.

I ett led i att minska antalet våldsbrott mot svenskar så välkomnar vi att regeringen ser över reglerna om utvisning på grund av brott. Personer med invandrabakgrund är oftare misstänkta för brott, vissa invandrargrupper utmärker sig genom att överrepresentationen är extremt hög.

Brottsförebyggande rådets senaste rapport från 2021 bygger på studier kring andelen brottsmisstänkta 2015–2018, utvecklingen av andelen brottsmisstänkta 2007–2018 samt utvecklingen av olika gruppers andel av samtliga brottsmisstänkta 2007–2018. Rapporten bekräftar att personer med invandrabakgrund är kraftigt överrepresenterade i brottsstatistiken. Genom att fler utvisningar verkställs så minskar vi sannolikheten för ytterligare grov brottslighet i Sverige. Vi bejakar även brottsofferperspektivet genom att minimera riskerna att både brottsoffret och andra utsätts för ytterligare brottslighet från den dömde när väl strafftiden är avslutad.

Remissammanställning

Ärendet

Utredningens uppdrag omfattar tre huvudsakliga delar. Den första delen har bestått i att göra en översyn av regelverket om utvisning på grund av brott. Den andra delen har bestått i att stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer. Den tredje och sista delen av uppdraget har varit att se över reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott. Nedan ges en sammanfattning av det som föreslås i utredningen.

Uppdraget att skärpa reglerna om utvisning på grund av brott

Uppdragets syfte har varit att åstadkomma en skärpt reglering som ger förutsättningar att i fler fall än i dag utvisa utlänningar som begår brott. En fråga som stått i särskilt fokus har varit utvisning på grund av hedersrelaterad brottslighet och hatbrott.

De grundläggande förutsättningarna för utvisning på grund av brott

Utredningen föreslår att vissa huvuddrag i regleringen behålls. Ett beslut om utvisning på grund av brott anser utredningen bör även fortsättningsvis förutsätta att utlänningen döms till en strängare påföljd än böter. Dessutom bör det, liksom i dag, krävas att det antingen finns en risk för fortsatt brottslighet här i landet eller att brottet är av visst allvar.

Utredningen föreslår att utvisning på samma sätt som i dag får ske vid risk för fortsatt brottslighet. Utvisning får i dag ske bland annat på den grunden att gärningen är av sådant slag och övriga omständigheter är sådana att det kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet. Utredningen bedömer att denna reglering ger goda möjligheter till en allsidig bedömning av risken för fortsatt brottslighet, samtidigt som tillämpningen blir förutsebar.

Utredningen föreslår att straffvärdegränsen sänks till sex månaders fängelse. När någon risk för fortsatt brottslighet inte kan konstateras ställs högre krav på brottets allvar för att utvisning ska få ske. Enligt dagens reglering krävs normalt att brottet har ett straffvärde som uppgår till fängelse i minst ett år. Denna s.k. straffvärdegräns utesluter ibland utvisning trots att åtgärden framstår som befogad. Utredningen föreslår därför att gränsen sänks, så att utvisning kan komma i fråga redan när straffvärdet uppgår till sex månaders fängelse.

Utredningen föreslår att även brottets karaktär kan läggas till grund för utvisning. Utredningen föreslår att brott av viss karaktär ska kunna leda till utvisning även vid straffvärden som är lägre än sex månaders fängelse. Detta bör kunna komma i fråga främst när brottet har inneburit ett angrepp mot någons liv, hälsa, frihet eller frid eller när brottet annars utgjort en påtaglig integritetskränkning. I synnerhet kan det finnas skäl att underskrida straffvärdegränsen när brottet har begåtts i en nära relation, riktat sig mot en skyddslös person eller när det funnits ett hedersmotiv. Också om det funnits ett hatbrottsmotiv kan det finnas skäl att överväga utvisning vid straffvärden som inte når upp till straffvärdegränsen. Detsamma gäller när brottet har riktat sig mot rättsordningen eller ett annat särskilt skyddsvärt samhällsintresse.

Anknytning och vistelsetid

Utredningen anser att skälen för utvisning ska, liksom hittills, vägas mot utlänningens anknytning till Sverige. Utredningen föreslår dock att regleringen skärps på

så sätt att domstolen, vid bedömningen av utlänningens anknytning till Sverige, särskilt ska beakta i vilken utsträckning utlänningen har etablerat sig i det svenska samhället. Med etablering avses här inte bara utlänningens deltagande i arbetslivet, utan anpassning till svenska förhållanden och förankring i samhället i stort. Utöver sysselsättning, kan bland annat boendeförhållanden, kunskaper i svenska språket, vistelse-tid i Sverige och med vilken rätt utlänningen uppehåller sig i landet ha betydelse. Vissa brottstyper kan också i sig tyda på en bristande anpassning till svenska normer och förhållanden, inte minst hedersrelaterad brottslighet. Dessutom kan kvarvarande band till hemlandet tyda på en svag etablering i Sverige. På samma sätt som tidigare ska domstolen också särskilt beakta om utlänningen har barn i Sverige och övriga familjeförhållanden.

Vidare föreslår utredningen att kravet på synnerliga skäl för utvisning när utlänningen vistats länge i Sverige tas bort. Enligt dagens reglering får en utlänning som hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes

eller som då varit bosatt här sedan minst fem år, utvisas på grund av brott endast om det finns synnerliga skäl. Utredningen föreslår att detta krav tas bort och i stället ska utlänningens vistelsetid i Sverige beaktas inom ramen för bedömningen av hans eller hennes etablering i det svenska samhället.

Utvisning av vissa personkategorier

Utredningen föreslår att förbudet mot att utvisa den som kom till Sverige som barn ersätts med ett kvalificerat krav för utvisning. I dag gäller ett förbud mot utvisning när utlänningen kom till Sverige innan han eller hon fyllde 15 år och hade vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes. Utredningen föreslår att förbudet utgår och ersätts med ett kvalificerat krav för utvisning av personer som tillhör denna grupp. Kravet bör i dessa fall vara att utlänningen har gjort sig skyldig till brottslighet som är särskilt allvarlig. Som en riktlinje bör kravet anses uppfyllt när brottet har ett straffvärde på minst två års fängelse. Det bör också anses uppfyllt vid särskilt stötande återfall.

Utredningen framhåller att möjligheterna att utvisa en person som omfattas av EES-regelverket inte kan utökas, men vissa regler får en ändrad utformning eller tas bort. Reglerna om utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, däribland de som gäller utvisning på grund av brott, har sin grund i det s.k. rörlighetsdirektivet. Det är därför inte möjligt att skärpa dessa regler. Som en följd av att kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i Sverige tas bort anser utredningen att de regler som är utformade med det kravet som förebild bör ändras eller tas bort. Detta berör dels den regel som gäller vid utvisning av en EES-medborgare eller en familjemedlem till en EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt, dels den regel som gäller vid utvisning av en medborgare i ett annat nordiskt land som vistats i Sverige sedan minst två år. I fråga om den förstnämnda gruppen anser utredningen att förutsättningarna för utvisning bör formuleras på ett sätt som ligger närmare rörlighetsdirektivets krav. Utredningen föreslår därför att utvisning i dessa fall får ske endast om det är särskilt påkallat av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Beträffande den sistnämnda gruppen föreslår utredningen att kravet på synnerliga skäl – som här inte är föranlett av EU-rättslig reglering – tas bort.

Utredningen framhåller särskilda förutsättningar för att utvisa den som har ställning som varaktigt bosatt. Utredningen påpekar att i det s.k. direktivet om varaktigt

bosatta finns särskilda regler till skydd mot utvisning för en tredjelandsmedborgare som beviljats ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat. Den som beviljats sådan ställning i Sverige omfattas i dag normalt av kravet på synnerliga skäl för utvisning av den som vistats länge i landet. Kravet har ansetts uppfylla de förutsättningar som enligt direktivet gäller för att få utvisa en varaktigt bosatt. Tas kravet på synnerliga skäl bort, bör direktivets förutsättningar i stället framgå direkt av lagtexten. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att den som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige får utvisas på grund av brott endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Det får inte vara ekonomiska syften som ligger till grund för beslutet. Vidare föreslår utredningen att en domstol som överväger om en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt bör utvisas, ska ta hänsyn till hur länge utlänningen har varit bosatt i Sverige, hans eller hennes barn, följderna av en utvisning för utlänningen och hans eller hennes familjemedlemmar samt utlänningens band till Sverige eller avsaknad av band till ursprungslandet.

Återreseförbud

Utredningen föreslår att regleringen skärps så att återreseförbuden generellt sett blir längre när brottsligheten är allvarlig. Vid bedömningen av återreseförbudets längd ska domstolen särskilt beakta brottets straffvärde och karaktär, risken för att utlänningen kommer göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet och utlänningens anknytning till Sverige.

Utredningen föreslår att återreseförbuden börjar löpa först vid dagen för utresa. Av nuvarande reglering och praxis följer att ett återreseförbud vid utvisning på grund av brott räknas från dagen för underrättens dom. Förbudstiden löper således både under en eventuell fortsatt rättsprocess och under verkställighetsförfarandet. Utredningen föreslår därför att ett återreseförbud vid utvisning på grund av brott ska börja löpa den dag utlänningen lämnar Schengenstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning verkställs genom att utlänningen sänds till ett land inom detta område, den dag utlänningen lämnar Sverige.

Utvisning på grund av hedersrelaterad brottslighet och hatbrott

Utredningen föreslår ökade möjligheter att utvisa den som har gjort sig skyldig till hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott. De ändringar av regelverket som utredningen föreslår innebär att det vid prövningen av utvisningsfrågan kommer beaktas i skärpande riktning att brottet haft ett heders- eller hatbrottsmotiv. Även på andra sätt medför utredningens ändringsförslag att möjligheterna att utvisa den som har gjort sig skyldig till hedersrelaterad brottslighet eller hatbrott ökar. Sådan brottslighet kommer alltså att kunna leda till utvisning i fler fall än i dag. Att det funnits ett heders- eller hatbrottsmotiv kan dessutom inverka på återreseförbudets längd.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen lämna förslag på en reglering som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott. Utredningen anser dock att det finns en rad praktiska och principiella invändningar mot en sådan prövningsregel. Utredningen anser även att behovet av en sådan regel kan ifrågasättas. Av dessa skäl anser utredningen att en regel som innebär att frågan om utvisning alltid ska prövas vid hedersrelaterade brott och hatbrott inte bör införas. Trots ställningstagandet i sak lämnar utredningen, i enlighet med uppdraget, ett förslag till en sådan prövningsregel. Regeln innebär att en domstol som prövar ett

åtal mot en utlänning, även utan yrkande, ska pröva om förutsättningarna för utvisning är uppfyllda om det finns anledning att döma till svårare påföljd än böter och åtalet rör vissa särskilt angivna brott.

Effektivare verkställighet

Utredningen har identifierat tre centrala faktorer som påverkar förutsättningarna för att bedriva ett effektivt verkställighetsarbete, nämligen ursprungslandets krav på frivillighet och samarbetsvilja i övrigt, utlänningens samarbetsvilja och inställning till hemresa, samt samordningen och informationsöverföringen mellan och inom myndigheter.

Ursprungslandets krav på frivillighet och bristande samarbetsvilja, liksom utlänningens samarbetsvilja och inställning till hemresa, är förhållanden som är svåra för svenska myndigheter att påverka. Utredningen påpekar dock att ett aktivt påverkansarbete kan bidra till att utlänningen samarbetar för att utvisningen ska kunna verkställas. Förutsättningarna för att verkställighet ska kunna ske i anslutning till att straffet avtjänats ökar om detta arbete påbörjas i god tid. Av den anledningen, och av humanitära skäl, anser utredningen att Kriminalvården bör involveras i arbetet med att förbereda utlänningen för ett återvändande. Regeringen bör enligt utredningen därför ge Kriminalvården i uppdrag att utreda behovet av, och de rättsliga och praktiska förutsättningarna för, att under straffverkställigheten tillhandahålla insatser för att förbereda den utvisningsdömde på återvändande och ett liv i hemlandet. Kriminalvården bör inom ramen för ett sådant uppdrag samråda med Polismyndigheten.

Utredningen framhåller att utlänningens samarbetsvilja också kan påverkas av förekomsten eller frånvaron av incitament av olika slag. Utredningens förslag att återreseförbuden ska börja löpa vid dagen för utresa (jfr ovan) minskar incitamentet att förhålla verkställighetsförfarandet.

Utredningen förklarar att frågor om samordning och informationsöverföring för närvarande hanteras inom ramen för pågående utvecklings- och samverkansarbeten inom och mellan berörda myndigheter. I denna del lämnas därför inga förslag till åtgärder.

Uppdraget att stärka skyddet mot utvisning för brottsoffer

Uppdraget i denna del har varit att ta ställning till dels hur skyddet mot utvisning för den som drabbats av hedersrelaterad brottslighet kan stärkas, dels om ytterligare myndighetsaktörer ska kunna ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel.

Betänketid för offer för människohandel och människoexploatering

Utredningen föreslår att en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid också ska få göras av socialnämnden i de fall det finns anledning att anta att utlänningen har utsatts för människohandel eller människoexploatering. Ett tillfälligt uppehållstillstånd om 30 dagar kan ges ett utländskt brottsoffer eller vittne som vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med brottsutredande myndigheter. Endast förundersökningsledaren får i dag ansöka om betänketid.

Förslaget att socialnämnden ges behörighet att ansöka om uppehållstillstånd för betänketid för offer för människohandel och människoexploatering kan förväntas medföra att fler sådana uppehållstillstånd beviljas. De kostnader som förslaget kan förväntas ge upphov till för kommunerna bedömer utredningen inte bli större än de besparingar för kommunerna som förslaget kan förväntas medföra.

Skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet

Utredningen anser att skyddsreglerna vid brutna anknytningar ger ett tillräckligt skydd mot att fortsatt uppehållstillstånd nekas. En huvudregel enligt utlänningslagen är att en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning får beviljas ett nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd på den grunden endast om förhållandet består. Om förhållandet har upphört får uppehållstillstånd dock ändå ges om förhållandet har upphört främst på grund av att i förhållandet utlänningen, eller utlänningsens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid.

Utredningen föreslår att en regel till skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd vid brutna anknytningar införs. Att ett tillståndsgrundande förhållande upphör innebär inte bara att fortsatt uppehållstillstånd kan nekas. Det kan också få till följd att ett redan beviljat tillstånd återkallas. Någon lagstadgad skyddsregel för det fall förhållandet har upphört på grund av allvarliga kränkningar, lik den som gäller när fråga är om att bevilja fortsatt uppehållstillstånd, finns inte. För att stärka skyddet mot utvisning för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet eller annars utsatts för allvarliga kränkningar i det tillståndsgrundande förhållandet, föreslår utredningen att en sådan regel införs.

Uppdraget att se över reglerna om att neka och återkalla uppehållstillstånd på grund av brott

Utredningen föreslår att den allmänna bestämmelsen om nekande av uppehållstillstånd på grund av brott skärps. Detta för att den allmänna bestämmelsen om nekande av uppehållstillstånd på grund av brott inte ska tillämpas alltför återhållsamt i förhållande till de tillståndsgrunder som den i dag omfattar. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen utformas på så sätt att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd – med de undantag som även nu gäller beträffande flyktingar med flera – särskilt ska beaktas om den sökande gjort sig skyldig till brott eller brott i förening med annan misskötsamhet.

Att återkalla uppehållstillstånd på grund av brott

Utredningen anser att det inte bör införas en allmän regel om återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott som en utlänning begått i Sverige. Ett beslut om utvisning på grund av brott innebär att de eventuella uppehålls- och arbetstillstånd som tidigare beviljats utlänningen förfaller. Frågan om en utlännings brottslighet ska leda till att han eller hon förlorar rätten att uppehålla sig här hanteras således inom ramen för brottmålsprocessen.

Utredningen anser även att det inte bör införas en allmän regel om återkallande av uppehållstillstånd på grund av brott som en utlänning begått utomlands. Utredningen bedömer att dagens reglering är tillräcklig.

Utredningen föreslår att domstolen ska särskilt beakta utlänningsens etablering i det svenska samhället vid bedömningen om ett uppehållstillstånd bör återkallas. Ändringen motsvarar den som föreslås beträffande utvisning på grund av brott.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 augusti 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret välkomnar att en översyn har genomförts gällande regelverket för utvisningar vid brott. Dagens regelverk är i delar svårgenomträngligt och frågan tjänar på en ordentlig genomgång och ökad tydlighet. Utvisningar på grund av brott har direkt bäring på stadens arbete med såväl etablering som socialt skydds nät och i förlängningen påverkar det arbetet för att *Stockholm är en trygg, säker och välskött stad att bo och vistas i*.

Stadsledningskontoret ser positivt på att utredningens vägledande princip att utvisningsfrågan bedöms på ett nyanserat sätt och att det ska finnas en proportion mellan brottslighetens allvar och rättsverkningarna för enskilda. Att internationell rätt ska beaktas och respekteras vid utredningens förslag är likaledes en positiv och självklar grundläggande utgångspunkt.

Stadsledningskontoret kan konstatera att utredningen föreslår en rad förändringar av regelverket som i sin helhet innebär skärpningar, helt i enlighet med utredningens direktiv. Stadsledningskontoret anser emellertid, obeaktat grad av skärpning, att den fråga som i praktiken innebär störst påverkan på kommunen lämnas därhän i alltför hög utsträckning. Antalet verkställighetsärenden, med personer med utvisningsbeslut som fortfarande befinner sig i landet, är högt och dessa påverkar staden på flera sätt.

Enligt socialtjänstlagen har varje kommun det yttersta ansvaret för de personer som vistas i kommunen. Om personer som har utvisningsbeslut är i en akut situation kan nödbistånd beviljas för att avvärja fara för liv och hälsa. Det kan röra sig om till exempel livsmedel, läkemedel eller rimlig boendekostnad om det finns barn i familjen. Stadsledningskontoret kan konstatera att skärpningar av regelverket för utvisningar vid brott kan tänkas leda till fler utvisningsbeslut men så länge verkställigheten är låg påverkas kommunen av ett fortsatt ansvar för personer i svåra situationer med osäkra förhållanden.

Utredningen har identifierat tre centrala faktorer som påverkar förutsättningarna för att bedriva ett effektivt verkställighetsarbete, nämligen ursprungslandets krav på frivillighet och samarbetsvilja i övrigt, utlänningsens samarbetsvilja och inställning till hemresa, samt samordningen och informationsöverföringen mellan och inom myndigheter. Stadsledningskontoret ställer sig tveksamt till om de förslag som lyfts fram är tillräckliga för att öka effektiviteten i verkställighetsarbetet även om det finns positiva inslag, exempelvis uppdraget till Kriminalvården om att utreda möjligheter att påbörja förberedande insatser redan under straffverkställigheten.